

后改制时代出版业的监管理念探讨

● 叶文庆

摘要: 当前我国出版单位转企改制工作已经基本完成, 中国出版业即将步入后改制时代。改制前, 政府身兼“办出版”与“管出版”双重角色; 改制后, 政府的主要角色将是“管出版”。角色转变之后, 政府对出版业的监管理念也应当有所转变。本文认为后改制时代出版业监管的理念应当是在分类监管的前提下发挥市场机制的基础性调节作用, 促进出版业的可持续发展。

关键词: 后改制时代 出版业监管 分类监管 市场规律 可持续发展

改革开放之后, 我国出版业也开始了艰难的体制改革。2003 年, 出版业体制改革步入深水区, 处于出版业核心领域的出版单位开始进行体制改革。当前我国出版单位转企改制工作已经基本完成, 中国出版业即将步入后改制时代。出版业作为文化产业的主力军, 未来能够为推动社会主义文化大发展大繁荣做多大贡献, 政府对出版业的科学监管将发挥重要作用。本文拟对后改制时代出版业的监管理念做一些探讨。

一、分类监管理念

1956 年我国建立起出版业的计划管理体制, 出版业成为国家的一项事业。1992 年 6 月中共中央、国务院发布了《中共中央国务院关于加强发展第三产业的决定》, 该文件正式将新闻出版业界定为第三产业。这意味着出版业的产业属性重新被认可, 但出版单位依然实行事业单位企业化管理, 所以还是存在事业属性与产业属性双重身份的困惑。2003 年十六届三中全会通过《完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》, 提出文化事业和文化产业双轨发展目标。该决定解决了文化产业发展过程中双重属性的问题, 为文化产业的快速发展清除了一道障碍。新闻出版总署按照该决定的精神开始部署出版业的体制改革。从 2003 年至 2009 年, 总署发布了三个有关新闻出版业体制改革的文件, 依次为 2003 年颁布的《新闻出版体制改革试点工作实施方案》, 2006

年 7 月颁布的《关于深化出版发行体制改革工作实施方案》, 2009 年 4 月颁布的《关于进一步推进新闻出版体制改革的指导意见》。这三个文件分别标志着新闻出版业体制改革的三个阶段: 试点改革阶段、全面改革阶段和深化体制改革阶段。出版业体制改革的指导思想是将出版业划分为公益性出版事业和经营性出版产业两类, 不同类型出版业实施不同的发展策略。公益性出版单位, 如承担社会公益性图书出版的人民出版社、民族出版社、盲文出版社、藏学出版社, 仍然保留事业单位性质, 国家采用项目支持、政府采购等方式给予扶持。经营性出版单位则实施转企改制, 进行股份制改造, 建立现代企业制度等。

纵观出版业体制改革过程, 可以发现党和政府在监管出版业过程中已经有了分类发展、分类监管的改革思路, 只不过比较强调分类发展, 而对分类监管的思路则尚不够明晰。这两类出版的定位不同, 采取的监管理念应当是有所不同的。改制之后, 对两类出版的监管没有做过多的区分, 经营性出版产业的监管理念和目标相对而言是比较明确的, 而公益性出版事业的监管则存在较多需要研究和解决的问题。

第一, 对于公益性出版的明确界定问题。柳斌杰署长认为公益性出版应该包括: 为政府、党和国家服务的出版产品; 为人民群众直接服务的工程项目, 如“农家书屋”工程等文化公共服务工程; 关系国家文化积累的重大出版工程, 如古籍整理等;

少数民族文字出版。^[1]“界定公益性出版的范围，实际上是在界定哪些出版社承担着公益性出版任务，哪些出版社部分承担或根本不承担公益性出版任务，从而确定哪些出版社应该继续保留其公益性出版的性质。”^[2]我国幅员辽阔，人口众多，光靠人民出版社等四家中央级公益性出版社肯定不能完成公益性出版任务。国家对地方是否应当保留专门的公益性出版社没有明确规定，而地方政府在是否保留专门的公益性出版社方面做法则各有不同。如浙江出版集团的人民社还保留了事业单位性质；辽宁出版集团人民社的员工身份转为企业编制，但单位保留了事业体制；上海世纪出版集团人民社单位转制为企业，但员工身份却保留为事业编制。^[3]有些地方人民出版社改制为企业之后，依然承担部分公益性出版任务。对于公益性出版目前没有对其予以明确的界定。

第二，公益性出版社的经营问题。公益性出版单位是否可以从事经营性活动？一种观点认为，公益性出版社应当围绕党和国家大局，增强公共出版服务能力，服务广大读者，因此不需要重视经营和市场，完全由国家财政供养。另一种观点认为，“公益性出版社在享有必要的政策支持的同时，也要重视和善于经营，通过市场，取得良好的经济效益。说到底，无论哪一类出版社，在市场经济条件下，社会效益与经济效益最终都要靠占有市场份额才能得以更好地实现”^[4]。当前公益性出版单位由于资金短缺，要走纯公益的道路是很困难的。即使作为公益性出版单位代表的人民出版社也通过人民东方出版传媒有限公司从事经营性活动。人民出版社社长黄书元说：“人民出版社按照事办（控）企模式所办的企业，与其他的出版企业会有不一样的地方。人民出版社办企业，更多地是希望所办企业能够从服务能力和资金收益等方面补充、回馈事业主体。”^[5]

第三，政府如何支持公益性出版。当前政府对公益性出版单位主要通过项目支持、政府采购、加工订货等方式加以扶持。《中共中央关于深化文化体制改革 推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》提出政府可以“采取政府采购、项

目补贴、定向资助、贷款贴息、税收减免等政策措施鼓励各类文化企业参与公共文化服务”。但如何具体支持公益性出版仍有待研究。

笔者认为当前分类监管理念的实施可以从两方面着手：第一，出版行政主管部门可以针对公益性出版颁布专门法规。公益性出版专门法规的内容包括以下几点：首先，界定公益性出版的范围，从而明确哪些出版社适合承担公益性出版任务。其次，界定我国公益性出版体系。中央公益性出版单位已经确定，当前迫切需要明确地方公益性出版应当采取何种模式。再次，规定公益性出版单位的非营利性质。公益性出版单位不能将经营所得进行分红，只能将盈利所得回报社会和发展自身的公益出版事业。最后，明确政府对公益性出版的规划、激励与约束。第二，适当放松对经营性出版单位的监管。首先，出版行政管理部门对涉及国家安全和社会安定等类的选题申报加强监督力度，而对其他选题申报则可以适当放宽监督。其次，在现有出版法律法规框架下，出版行政管理部门可以对综合性出版社和涉及政治、经济、文化和军事等出版方向的出版社设立从严把握总量、结构、布局规划标准，而对其他出版社在严格界定出版范围的前提下放松总量、结构、布局规划标准。

二、遵循市场规律理念

计划和市场都是配置资源的方式。这两种资源配置方式在历史上作为两种社会制度的标签曾经互相排斥，但历史已经证明以市场为主的资源配置方式要优于以计划为主的配置方式。社会主义市场经济是以市场为基础性资源配置方式，计划为辅助性资源配置方式的市场经济。^[6]出版业是社会主义市场经济的重要组成部分，所以对出版业的监管也应当遵循市场规律，充分发挥价格机制、供求机制、竞争机制的作用。

当前我国出版业按意识形态属性的不同分为公益性事业和经营性产业两类。政府对两类出版业可以实施不同的资源配置手段。对于公益性出版可以

主要由政府通过计划配置出版资源,而对于经营性出版则应当让市场发挥配置资源的基础性作用。然而当前对经营性出版业的监管基本上还是固守过去“办出版”的理念,没有充分让市场发挥作用,主要体现在以下几个方面:

第一,出版市场准入方面。根据《出版管理条例》第二条规定,出版活动包括出版物的出版、印刷或者复制、进口、发行。改革开放之后,出版业逐步向民间资本开放,民间资本可以依法设立印刷企业、发行企业和网络出版企业。《出版管理条例》虽然没有明确禁止民间资本设立出版单位和出版物进口经营单位,但实质上民间资本不具备《规定》要求的设立这两类单位的资格。2012年6月28日新闻出版总署颁布《关于支持民间资本参与出版经营活动的实施细则》,阐述了支持民间资本参与出版经营活动的十项措施。笔者认为第五项和第七项对支持民营书业参与编辑出版活动有较大意义。民营书业以选题策划、内容提供、项目合作形式参与科技、财经、教辅、音乐艺术、少儿读物等专业图书出版经营活动已经是事实,但第五项将民营书业的参与活动合法化,而且明确提出民营书业可以作为国有单位的一个部门。第七项支持民间资本参与“走出去”出版经营,从事图书、报纸、期刊、音像制品、电子出版物等出版产品的出口业务,到境外建社建站、办报办刊、开厂开店等出版发行业务。经批准,对面向境外市场生产销售外语出版物的,可以配置专项出版权。这是民营书业唯一独立享有的出版权。加入WTO后,我国陆续颁布了《设立外商投资印刷企业暂行规定》、《外商投资图书、报纸、期刊分销企业管理办法》和《中外合作音像制品分销企业管理办法》,允许外资进入印刷业和出版物发行零售业。目前境外出版机构参与“编辑出版”业务的唯一途径是与内地出版单位合作出版图书。由于我国实行出版许可审批制度加主管主办单位制度,民营书业和境外出版机构要想在我国独立设立出版单位几乎不可能。虽然《关于支持民间资本参与出版经营活动的实施细则》有助于打破国有出版

单位垄断编辑出版业务的现状,但效果仍有待观察。在当前国情下,当务之急是采取措施打破当前我国出版业的条块垄断状态,鼓励国有出版单位之间实施竞争。

第二,书号管理制度方面。由于我国实行独特的出版社设立制度,所以图书出版实质上是一种特许经营权,书号是国家赋予国有出版单位特许经营权的标志,从而产生了一定的附加值。^[7]1998年《关于加强书号总量宏观调控的通知》颁布后,出版业主管部门按照核定的出版社编辑人数发给书号。书号愈发成为一种稀缺物品,经济价值更加凸显出来。拥有书号的国有出版单位不一定能出好书,而能够出好书的民营书业却没有书号,买卖书号的现象由此而滋生。新闻出版总署也意识到严格的书号管理制度所带来的弊端,因此于2008年7月开始试点书号实名申领制度,并于2009年颁布《书号实名申领管理办法(试行)》。书号实名申领制度是出版行政主管部门遵循市场规律理念的重要表现,对于防止书号买卖起到了重要的作用,但由于能够实名申领书号的只有拥有出版权的国有出版单位,没有出版权的民营书业依然无法申领书号,所以要彻底杜绝书号买卖还是困难重重。笔者认为,在当前出版法律法规框架下,只有民营书业与国有出版单位的合作形式和深度有所调整,民营书业的地位有所改变,书号实名申领制度才能真正起作用,书号买卖才最终有可能寿终正寝。

第三,市场退出制度方面。市场准入与市场退出是市场经济制度不可或缺的孪生制度,有进有出才能够营造一个优胜劣汰的产业发展环境。由于我国设立出版单位的门槛非常高,出版社牌照和书号是具有“经济租”功能的稀缺资源,加上利益相关各方的博弈制约,导致出版单位无法正常退出。我国出版单位进入少,退出更少,几乎形成一个封闭系统。只有一些严重违法违规的出版社,才被新闻出版总署吊销经营许可证。出版业不像自然垄断企业一样有巨大的沉淀成本,也不像国有企业一样需要安置大量的剩余劳动力,所以建立有效出版业退

出制度的障碍主要来自于体制方面的原因。新闻出版总署为解决出版单位市场退出问题,于2008和2010年分别颁布《经营性图书出版单位等级评估办法》试图建立出版单位的退出机制。该评估办法的目标是通过评估对排名靠后的出版单位实施行政退出。政府主导的管理体制改革虽不能直接解决中国书报刊出版资源的市场配置问题,但能引进市场化指标对资源配置进行调控,已经是一种值得肯定的政策进步。笔者认为,后改制时代经营性出版单位应当由市场进行淘汰,并像其他行业一样实行企业破产制度,出版业监管部门只在市场失灵时进行干预。当然出版业建立破产机制与一般行业有所不同,需要从意识形态导向的正确性和产业发展状况两方面加以界定。^[8]

三、可持续发展理念

对出版业实施监管,不仅应当考虑出版业的当前发展,还应当考虑其未来的发展。出版业监管最终的目标应当是促进出版业的可持续发展。低碳经济是中国当前大力提倡的发展方式。出版业实行低碳经济发展方式的途径就是低碳出版。传统出版业是以消耗纸张为主的产业,所以传统出版业获得巨大经济效益的同时,对环境的破坏也是巨大的。那么如何实践低碳出版?中国任何制度变迁都是以政府推动为主,表现出强制性制度变迁的特征。中国出版业制度变迁也不例外,所以如果要践行低碳出版,政府的推动是必不可少的。政府要推动出版业低碳发展,那么监管出版业时必须要有可持续发展的理念。

笔者认为政府在监管出版业时可以从以下几个方面推动出版业的低碳发展:第一,帮助出版业树立低碳出版理念。政府可以通过制定相关政策和出版业发展规划,将低碳出版理念贯穿其中。第二,制定传统出版业节能减排的具体目标。传统出版业是“高碳”产业,政府监管出版业时必须降低传统出版业的碳排放量。例如《新闻出版业“十二五”发展规划》就提出“十二五”时期节能降耗目标是

绿色印刷企业在全部印刷企业数量中所占比重超过30%,但这样明确的目标在规划中还比较少。实际上传统出版业从材料到物流,从发行到回收,每一环节实际上都可以实施低碳化措施。^[9]第三,推动传统出版业数字化转型。当前全球出版业正在经历新一轮技术革命,数字技术、信息技术、网络技术推动的数字出版已经成为出版业未来发展的方向。数字出版是不折不扣的低碳出版,如果将全国出版图书、期刊、报纸的5%用电子书刊代替,每年可减少耗纸约26万吨,节能33.1万吨标准煤,相应减排二氧化碳85.2万吨。^[10]所以政府应当大力推动数字出版业的发展,鼓励传统出版业的数字化转型。我国在传统出版方面与世界出版强国相比有比较大的差距,但在数字出版领域与世界出版强国的差距还不是很明显,因此数字出版还有助于我国出版业实现赶超世界出版强国的梦想。

参考文献

- [1] 柳斌杰. 出版体制改革与改革中的出版业 [J]. 出版科学, 2007 (5): 5-12.
- [2] 王立平. 发展模式之争: 近年来公益性出版研究综述 [J]. 出版科学, 2009 (1): 49.
- [3] 陈旷. 人民出版社划归出版总署 地方人民社何去何从 [N]. 出版商务周报, 2006 -5 -25.
- [4] 宋木文. 出版社转制问题的观察与思考 [J]. 出版科学, 2005 (4): 4-8.
- [5] 吟春. 积极探索公益性出版事业单位改革发展之路: 访人民出版社社长黄书元 [J]. 中国编辑, 2010 (4): 29.
- [6] 李昌麒. 经济法——国家干预经济的基本法律形式 [M]. 四川: 四川人民出版社, 1999: 223.
- [7] 马军. 如何有效加强书号管理 [J]. 出版参考, 2008 (8): 12.
- [8] 韩梅, 胡博. 论出版企业破产退出机制的建立 [J]. 出版与印刷, 2004 (3): 5.
- [9] 谢明礼. 关于绿色出版、循环出版和低碳出版的几点思考 [J]. 编辑之友, 2010 (9): 32-34.
- [10] 科学技术部社会发展科技司. 中国21世纪议程管理中心. 全民节能减排手册. <http://www.most.gov.cn/ztzl/jqjnjp/qmjnjpsc/qmjnjpsc-31.htm>. 2012-9-18.

(本文作者单位: 厦门大学法学院)